
POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO SUL DO AMAPÁ

POLICIES OF TERRITORIAL DEVELOPMENT IN THE SOUTH OF AMAPÁ

POLÍTICAS DE DESARROLLO TERRITORIAL EN EL SUR DE AMAPÁ

Roni Mayer Lomba¹

<https://orcid.org/0000-0001-6062-6142>

<http://lattes.cnpq.br/4103894790255993>

Antonio Sérgio Monteiro Filocreão²

<https://orcid.org/0000-0002-8259-8805>

<http://lattes.cnpq.br/8321993369800090>

Irenildo Costa Silva³

<https://orcid.org/0000-0001-5822-8735>

<http://lattes.cnpq.br/8341941408787745>

Recebido em: 16 de março de 2020

Aprovado em: 8 de junho de 2020

RESUMO: Esta pesquisa tem como objetivo analisar as políticas de desenvolvimento territorial promovidas pelo extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), atual Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), que são/foram executadas no Território da Cidadania Sul do Amapá. As políticas analisadas foram: Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e Microcrédito (PRONAF). A metodologia consistiu no uso de materiais e informações coletadas por meio de entrevistas com os membros do colegiado territorial entre 2014 a 2017, tempo de operação do Núcleo de Desenvolvimento Territorial (NEDET), financiado pelo CNPq/MDA aos autores desta pesquisa. Constatou-se que os avanços decorrentes das políticas avaliadas são/foram insuficientes para garantir transformações relevantes, e que muitos desafios ainda precisam ser superados para que tais políticas alcancem o objetivo de reduzir as históricas desigualdades econômicas e sociais no meio rural pesquisado.

Palavras-chave: NEDET; Desenvolvimento rural; Políticas públicas.

ABSTRACT: This research aims at analyzing the territorial policies promoted by the extinct Ministry of Agrarian Development (MDA – abbreviated in Portuguese),

¹ Doutor em Geografia Humana pela USP. Professor adjunto do Colegiado de Geografia da UNIFAP. Professor Permanente do Mestrado em Desenvolvimento Regional. E-mail: ronimayer@hotmail.com.

² Departamento de Ciências Humanas - Curso de Ciências Sociais – UNIFAP. Mestrado em Desenvolvimento Regional. E-mail: filocreao@unifap.br.

³ Mestre em Desenvolvimento Regional - UNIFAP Doutorando PROLAM – USP. E-mail: silvaic2009@hotmail.com.

current Ministry of Social and Agrarian Development (MDSA – abbreviated in Portuguese), which are/were developed in the Territory of the Southern Citizenship of Amapá. The analyzed policies were: “Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF)” (Support Program to Infrastructure and Service Projects in Rural Territories); “Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)” – (Program of Food Purchase); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)” – (National Program of School Feeding); ; “Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)” – (Technical Assistance and Rural Extension); and “Microcrédito (PRONAF)” – (Microcredit). The methodology consisted of the use of materials and collected information by means of interviews with members of the territorial collegiate from 2014 to 2017, operation time of the “Núcleo de Desenvolvimento Territorial (NEDET)” (Territorial Development Center), funded by CNPq/MDA to the authors of this research. It was observed that the advances that arise from the evaluated policies are/were insufficient to ensure relevant transformations, and that many challenges still need to be overcome so that such policies can reach the objective of reducing the historical economic and social inequalities in the analyzed rural environment.

Keywords: NEDET, Rural development, Public policies.

RESUMEN: Esta investigación tiene como objetivo analizar las políticas de desarrollo territorial promovidas por el extinto Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), actual Ministerio de Desarrollo Social y Agrario (MDSA), que son/ fueron ejecutadas en el Territorio de la Ciudadanía Sur de Amapá. Las políticas analizadas fueron: Programa de Apoyo a Proyectos de Infraestructura y Servicios en Territorios Rurales (PROINF), Programa de Adquisición de Alimento (PAA), Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER) y Microcrédito (PRONAF). La metodología se ha constituido con el uso de materiales e informaciones colectadas por medio de encuestas con los miembros del colegiado territorial entre 2014 a 2017, tiempo de la operación del Núcleo de Desarrollo Territorial (NEDET), financiado por el CNPq/MDA a los autores de esta investigación. Se constató que los avances derivados de las políticas evaluadas son/ fueron insuficientes para garantizar transformaciones relevantes, y que muchos desafíos todavía necesitan ser superados para que dichas políticas logren el objetivo de reducir las históricas desigualdades económicas y sociales en el medio rural investigado.

Palabras clave: NEDET; Desarrollo rural; Políticas públicas

INTRODUÇÃO

O estado do Amapá se encontra localizado na região Norte do Brasil, com grande parte ao norte da Linha do Equador. Faz limite ao Sul e Oeste com o Estado do Pará, a Norte e Noroeste com a Guiana Francesa e Suriname, respectivamente, e a Leste como o Oceano Atlântico. Possui uma extensão territorial de 142.827,89 km², com 16 municípios, e uma população de 669.526 habitantes, sendo 89,8% urbana e 10,2% rural (IBGE, 2010).

A economia deste estado tem sua base no extrativismo vegetal e na mineração. A agricultura

é caracterizada pela produção de excedentes com trabalho familiar, enquanto a pecuária, pela criação extensiva de bubalinos e de gado *vacum* (LOMBA; SILVA, 2014). A produção primária se apresenta insuficiente para atender a demanda local, o que acarreta em importação de produtos alimentares de outros estados.

No ano de 2005 o Amapá passou a fazer parte do Programa Territórios Rurais, criado pelo Governo Federal em 2003, via Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT do então Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. O objetivo do programa consistia em promover e apoiar as iniciativas da sociedade civil e dos poderes públicos nos territórios rurais, visando o desenvolvimento sustentável, com redução das desigualdades regionais e sociais, e integração das dinâmicas territoriais ao processo de desenvolvimento nacional, utilizando a abordagem territorial.

O primeiro Território criado no estado foi o Centro-Oeste, em 2005, sendo o mesmo composto pelos municípios de Ferreira Gomes, Pedra Branca do Amapari, Porto Grande e Serra do Navio. Em 2006 dois novos foram criados: o Território Dos Lagos, formado pelos municípios do Amapá, Pracuúba e Tartarugalzinho, e o Sul do Amapá, composto por Mazagão, Laranjal do Jari e Vitória do Jari; e, em 2007 foi criado o Território Extremo Norte do Amapá, integrado pelos municípios de Oiapoque e Calçoene.

A adoção do espaço territorial como *locus* de aplicação do planejamento no Amapá foi facilitada pelo trabalho prévio realizado pelo IBGE (1990) com a divisão em “mesorregiões” e “microrregiões” com adaptações para o atendimento desta referida política de desenvolvimento, no Programa Amapá Produtivo, o qual considerava os arranjos produtivos locais, o que, de certa forma, coincidiu com a divisão proposta na formação dos territórios rurais (ABRANTES, 2008). Assim, em 2007 já existiam no Amapá 4 territórios rurais, envolvendo 12 dos 16 municípios do estado.

No ano de 2008 o Governo Federal promoveu outra configuração para a política de desenvolvimento territorial, criando os Territórios da Cidadania, em substituição a alguns territórios rurais. Foi identificado que alguns desses territórios se apresentavam economicamente mais fragilizados que outros, necessitando de uma atenção emergencial com ações ainda mais articuladas, o que seria possível por meio da criação daqueles.

Nesse contexto, vários Territórios Rurais, em todo o Brasil, foram transformados em Territórios da Cidadania. No Amapá, dos quatro existentes, três se tornaram da cidadania: Dos Lagos, Centro-Oeste e Sul do Amapá (*locus* desta pesquisa). Apenas o Extremo Norte permaneceu na condição de território rural.

O Território da Cidadania Sul do Amapá, como já mencionado, é composto pelos municípios de Mazagão, Laranjal do Jari e Vitória do Jari. Juntos estes possuem uma extensão territorial de 46.787,90 km², representando 32,6% da extensão do estado. Sua população é de 69.280 habitantes, dos quais 12.858 residem na área rural (IBGE, 2010).

A opção pelo Território da Cidadania Sul do Amapá, como objeto de pesquisa, encontra justificativa no fato de que os autores, no período de novembro de 2014 a abril de 2017, desenvolveram atividades de assessoramento, acompanhamento e monitoramento das iniciativas de desenvolvimento territorial da SDT/MDA e das políticas do Departamento de Políticas Públicas para as Mulheres Rurais – DPMR/SPM-PR realizadas naquele território, com financiamento do CNPq.

O objetivo desta pesquisa foi analisar os impactos das políticas e ações de desenvolvimento territorial no Território da Cidadania Sul do Amapá. Dentre elas estão os Microcréditos, aces-

sados por meio do Pronaf, o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, o Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais – PROINF e o Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER. Foram avaliados os avanços e principais obstáculos dessas políticas para a promoção do desenvolvimento territorial.

Quanto à metodologia de investigação, optou-se primordialmente pela reunião de dados bibliográficos de base secundária, como livros, periódicos, e outros, para proporcionar argumentos teóricos e fundamentar a temática abordada. Foram realizadas entrevistas qualitativas, algumas orais, com membros do Conselho Territorial (25 no total, sendo 9 em Mazagão, 8 em Vitória do Jari e 8 em Laranjal do Jari) que fundavam nosso banco de informações sobre o território. Durante as atividades junto a estes, nos anos de assessoramento, foi possível reunir elementos importantes para um olhar crítico sobre a situação das políticas de desenvolvimento territorial, assim como para compreender esse espaço de estudo e investigação.

Este artigo compreende três partes, excetuada esta introdução. Na primeira é realizada uma discussão sobre o contexto de formação das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil e no Amapá. Na segunda se analisa o alcance destas políticas no Território da Cidadania Sul do Amapá, com as discussões dos resultados. Nas considerações finais, elaboramos uma análise do papel que as políticas de desenvolvimento territorial no Sul do Amapá geraram assim como o novo momento enfrentado.

POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: TERRITÓRIOS RURAIS E TERRITÓRIOS DA CIDADANIA

A discussão sobre o desenvolvimento territorial no Brasil, tanto no meio acadêmico como por formuladores de políticas públicas, tem suas origens a partir dos anos 1990, sendo prece-dida por debates em torno do desenvolvimento sustentável, fundamentando-se, entre outros aspectos, na observação da persistência interligada da pobreza rural e das desigualdades social e regional (DELGAGO; LETTE, 2011).

Um elemento considerado central, debatido nesse processo, foi a participação social, entendida como elemento fundamental para a democratização da gestão das políticas públicas. Jara (2001) identifica que o processo de descentralização e execução destas, a partir da constituinte de 1988, trouxe como pressuposto a transferência de responsabilidades do ente Federal para os estados e municípios, aproximando da gestão os cidadãos, as associações e as organizações comunitárias.

Com esse pressuposto o Governo Federal deu início à criação de diversos planos, programas e políticas, orientados pela proposta de descentralização e desconcentração administrativa, com a formação de conselhos gestores para compartilhar responsabilidades na formulação, implementação e fiscalização de políticas e, além disso, para serem espaços de participação da sociedade civil nas tomadas de decisões relativas à implementação das políticas públicas e, mais especificamente, no controle social dos usos dos recursos públicos.

É desse contexto que, no ano de 2003, no então Governo Lula, por meio da SDT, inicia-se a política de promoção e desenvolvimento do Programa Nacional de Apoio aos Territórios Rurais – PRONAT. Esse programa instituiu um novo formato de política ao optar pela construção de uma nova institucionalidade – o território, fundado na representação dos interesses sociais e econômicos da agricultura familiar e que previa a coordenação e a articulação de um

grupo de municípios em torno de uma estratégia comum.

A abordagem territorial é justificada por vários aspectos, entre os quais: a) o rural não se resume ao agrícola; b) a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento, e a escala estadual é excessivamente ampla; c) a necessidade de descentralização das políticas públicas; d) o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições, estabelecendo iniciativas voltadas para o desenvolvimento (BRASIL, 2008).

Os territórios rurais se apresentam como espaços de integração, articulação e concentração da diversidade de atores sociais, identidades culturais, interesses públicos e políticas públicas. Os critérios considerados para a formação dos territórios foram: proximidade geográfica, condições socioeconômicas, ambientais, culturais, baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que serve de indicador de vulnerabilidade social, presença significativa de agricultores familiares e assentados da reforma agrária, população tradicional, entre outros, que indiquem identidade e coesão social, cultural e territorial (MDA, 2015).

O PRONAT surgiu com a perspectiva de superar no meio rural as persistentes desigualdades econômicas e sociais, objetivando promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que visam o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural, em torno dos eixos organização e fortalecimento dos atores sociais, adoção dos princípios às práticas de gestão social e promoção da implementação e integração de políticas públicas.

O programa foi regulamentado no ano de 2005, dois anos depois de sua criação, pela Portaria nº 05, de 18 de agosto de 2005. Em 2008 o Governo avaliou que alguns territórios rurais se apresentavam economicamente mais fragilizados que outros, os quais necessitavam de atenção emergencial com ações ainda mais articuladas. Na tentativa de sanar as fragilidades identificadas se constitui o Programa Territórios da Cidadania (PTC), no qual são incluídos muitos daqueles (DELGADO; LEITE, 2011).

Segundo Leite e Wesz (2012), o Programa Territórios da Cidadania manteve a concepção de território e de abordagem territorial empregada no PRONAT. A distinção é a ênfase maior no combate à pobreza e na conquista de cidadania como objetivos primordiais, com a mobilização de 22 ministérios, articulados no sentido de planejarem suas ações de forma integrada.

De acordo com o MDA (2014), a concepção do programa possibilitou a integração das políticas públicas de apoio às atividades produtivas, cidadania e direitos, e de infraestrutura, organizadas e priorizadas por meio da matriz de ações dos territórios da cidadania. Para isso, alguns ministérios reorganizaram suas políticas e programas para atendimento a esses territórios, com a finalidade de promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania, combinando ações entre as esferas de governo (federal, estadual e municipal) e sociedade para enfrentar os problemas ambientais, culturais, econômicos, institucionais e sociais.

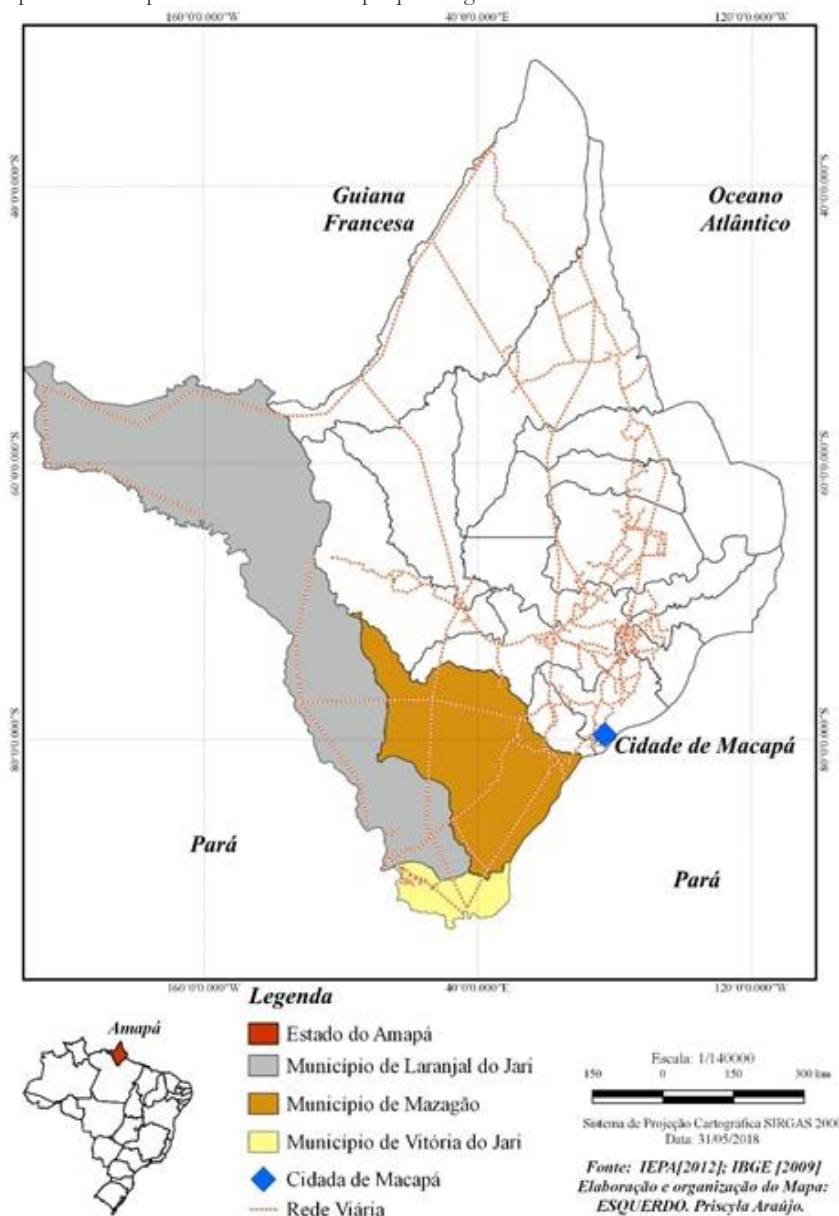
Os critérios utilizados para a formação dos territórios da cidadania foram: 1) menor Índice do Desenvolvimento Humano – IDH; 2) maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária; 3) maior concentração de populações quilombolas e indígenas; 4) maior número de beneficiários do programa Bolsa Família; 5) maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; 6) maior organização social; e 7) pelo menos um território por estado da federação. Assim, foram definidos conjuntos de municípios unidos pelas mesmas características econômicas e ambientais, com identidade e coesão social, cultural e geo-

gráfica (BRASIL, 2008).

À época de sua criação o programa abrangia 60 territórios da cidadania distribuídos na seguinte divisão regional brasileira: 13 na região Norte, 29 no Nordeste, 8 no Sudeste, 6 no Centro-Oeste e 4 no Sul. Contemplava 958 municípios, com população de 24 milhões com investimento na ordem de 11,3 bilhões de reais (BRASIL, 2008). Em 20015 eram 120 territórios da cidadania distribuídos nas cinco regiões do Brasil, sendo 12 na região Centro-Oeste, 27 na região Norte, 56 no Nordeste, 10 no Sul e 15 no Sudeste (MDA, 2015).

Nesse contexto, em 2008 o Sul do Amapá se transforma em Território da Cidadania, permanecendo sua composição pelos municípios de Laranjal do Jarí, Vitória do Jarí e Mazagão (MAPA 1).

Mapa 1 – Municípios do estado do Amapá que integram o Território da Cidadania Sul do Amapá.



O município de Laranjal do Jari foi criado pela Lei Federal nº 7.639/1987. A sua área é de 31.170,3 km², com uma população de 38.170 habitantes e densidade demográfica de 0,89 habitantes por km². Por sua vez, Mazagão foi criado em 1890, pela Lei Estadual (do Pará) nº 226. O município possui área de 13.189,6 km², com uma população de 16.923 habitantes e densidade demográfica de 0,98 habitantes por km². O município de Vitória do Jari foi criado pela Lei Estadual nº 0171/1994. Tem uma extensão territorial de 2.428 km² e uma população de 12.296 habitantes, com densidade demográfica de 3,13 habitantes por km². A economia dos municípios está pautada na agricultura de excedentes e no setor de serviços, com destaque à gestão pública (IBGE, 2010).

Na área do Território da Cidadania Sul do Amapá encontram-se reservas extrativistas (RESEX Cajari), assentamentos extrativistas (Maracá I, II, III e Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru), terras indígenas (Terra Indígena Waiãpi, Parque Indígena do Tumucumaque), assentamentos rurais (Pancada do Camaipi, Piquiazal e Casulo Maria de Nazaré de Souza Mineiro) e unidades de conservação (Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque e a Estação Ecológica do Jari) que conformam um importante mosaico de preservação da natureza.

De acordo com a matriz de ações do Governo Federal, tendo como base os dados oficiais entre 2008 a 2013⁴, em 2008 o território Sul do Amapá teve a rubrica de 60 ações, com metas territorializadas no valor de R\$ 42.221.235,65 envolvendo 11 ministérios. Do total de ações, 29 foram decorrentes do MDA, sendo 10 realizadas por meio da SDT (BRASIL, 2008). No ano de 2009 foram destinadas 33 ações para o território, com metas territorializadas no valor de R\$ 34.704.827,70. Foram 9 os ministérios envolvidos. Do total de ações, 10 foram decorrentes do MDA, sendo 3 realizadas por meio da SDT (BRASIL, 2009).

Em 2010, as ações destinadas somaram 35, com metas territorializadas no valor de R\$ 41.360.128,76. Estiveram envolvidos 9 ministérios. Do total de ações, 10 foram decorrentes do MDA, sendo 4 por meio da SDT (BRASIL, 2010). Nos anos de 2011 e 2012 não foram apresentadas matrizes.

Em 2013 foram destinadas 23 ações para o território, com metas territorializadas no valor de R\$ 17.498.491,51. Estiveram envolvidos 5 ministérios. Das ações, 12 eram oriundas do MDA, sendo 5 por meio da SDT (BRASIL, 2013). No ano de 2014, o número de ações destinadas para o território totalizam 28, com metas territorializadas no valor de R\$ 50.318.724,50, envolvendo 8 ministérios. Das ações, 12 foram decorrentes do MDA (BRASIL, 2014). Esses números apresentamos na tabela 1 a seguir, sendo perceptível diferenças de aplicações de valores nos anos pares, possivelmente por conta das eleições que ocorrem a cada dois anos (2008, 2010, 2014).

Tabela 1: Território Sul do Amapá: Ações de políticas territoriais

Ano	Total ações	Valor (\$)	Ministérios envolvidos	Ações MDA	Ações SDT
2008	60	42.221.235,65	11	29	10
2009	33	34.704.827,70	9	10	3
2010	35	41.360.128,76	9	10	4
2013	23	17.498.491,51	5	12	5
2014	28	50.318.724,50	8	12	4

Fonte: Brasil (2014)

⁴ Como referimos anteriormente, em decorrência desta política ter sido bastante vinculada a luta dos movimentos sociais do campo, com o processo de imptimam em 2016, essas políticas foram desarticuladas, o ministério rebaixado a condição de secretaria e contudo, as informações passaram a não serem mais publicadas.

Diante da apresentação desses números é perceptível que a política brasileira de desenvolvimento territorial, por meio da SDT e outros ministérios, acumulou um significativo conjunto de ações no Território da Cidadania Sul do Amapá, possibilitando uma série de experiências entre as esferas de governo e a sociedade civil na intervenção pública, alinhados na intenção de promover o desenvolvimento sustentável com a superação das desigualdades de renda e gênero.

Pode-se entender que os avanços ocorridos no território, de certa forma, têm sido proporcionados graças à articulação no processo de gestão, no qual ocorre a participação da sociedade nas propostas de demandas das políticas públicas. Um fator importante nesse processo é a atuação do colegiado territorial, o qual é composto de forma paritária entre representantes das entidades públicas e da sociedade civil organizada. Cada município que compõe o território é representado por 10 membros no colegiado, sendo 5 do poder público e 5 da sociedade civil, totalizando 30 membros.

Destacam-se como papéis fundamentais do colegiado a: 1) divulgação das ações do programa; 2) identificação das demandas locais para priorização no atendimento; 3) promoção da interação entre gestores públicos e conselhos setoriais; 4) contribuição com sugestões para a qualificação e integração das ações; 5) apresentação de projetos estratégicos para o governo; e 6) execução de controle social do programa. O colegiado tem possibilitado a abertura de espaço para que algumas demandas, que outrora não eram atendidas, começassem a compor a agenda territorial, como também o fato de que a sociedade acompanhe as ações do governo no território.

O contexto até aqui revela a fase de execução das políticas públicas no Território da Cidadania Sul do Amapá, bem como a quantidade de ações que já foram destinadas para esse território. No entanto, não se pode duvidar de que essas estratégias de políticas só têm sentido quando alcançam pleno usufruto pelos sujeitos sociais destinatários das mesmas. Nesse sentido, foi investigado se os investimentos realizados em ações têm alcançado a fase de avaliação desta política pública.

Diante disso, a pesquisa junto aos sujeitos destinatários das políticas foi importante para formar um quadro da situação dos impactos das ações destinadas para o Sul do Amapá, em particular aquelas advindas da SDT/MDA. Com isso, foi possível identificar a existência ou não de situações de êxitos e as lacunas ainda existentes que dificultam o acesso às políticas vindas da SDT para o território.

AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO SUL DO AMAPÁ

Para iniciar esta análise, será apresentada, primeiramente, a compreensão que os membros do colegiado do Território da Cidadania Sul do Amapá fazem sobre a política de desenvolvimento territorial.

A grande maioria dos entrevistados argumentou que a política de desenvolvimento territorial tem contribuído para melhorar o desenvolvimento rural, apesar de ser um avanço ainda muito lento. Entre os principais pontos de avanço destaca-se o fato da sociedade civil poder opinar sobre os investimentos por meio de votação em colegiado (Fotografias 1 e 2) e, também, o fato de que a configuração de território é melhor para captar recursos para a região, o que se soma aos recursos alcançados por cada prefeitura.

Fotografia 1 - Membros do Colegiado Territorial em 2015.



Fonte: Acervo dos autores (2015).

Fotografia 2 - Entrevistas com membros do colegiado e moradores (2015).



Fonte: Acervo dos autores (2015).

No entanto, apontam que existem muitos gargalos que necessitam ser superados para que a política territorial possa avançar para além do quadro em que se encontra. A burocracia, somada à fraca participação das prefeituras nas discussões do colegiado, e a distância geográfica entre os municípios têm sido os principais motivos que emperram o avanço da política de desenvolvimento territorial no Sul do Amapá.

A forte burocracia faz com que os recursos demorem a ser acessados, chegando alguns fora do prazo, impossibilitando que projetos sejam efetivados. A situação mais complicada é a do município de Vitória do Jari, que, por situar-se praticamente em áreas de várzea, tem mais restrições para captar recursos. Outras áreas ribeirinhas também enfrentam dificuldades para usufruir dos recursos via política territorial, uma vez que estão situadas em locais de difícil acesso, recebendo algumas políticas tardiamente.

De acordo com os entrevistados, o déficit de participação e apoio dos gestores públicos, em especial as prefeituras, nas discussões do colegiado é um dos maiores gargalos para o avanço da política de desenvolvimento territorial. O fato é que as prefeituras não têm respeitado os acordos firmados no colegiado para o uso dos recursos. Por conta disso, o destino e o uso de máquinas, equipamentos e recursos são feitos, muitas vezes, de acordo com interesses políticos, prejudicando os principais destinatários das políticas, os agricultores.

Outro ponto, indicado pelos entrevistados, que tem limitado o avanço na política de desenvolvimento territorial no Sul do Amapá é a distância geográfica entre os municípios, sendo caracterizada pela má condição de trafegabilidade das rodovias (todas não pavimentadas). O município de Vitória do Jari é o mais isolado, sendo que, para o acesso à sede municipal, é necessário atravessar duas balsas, além de percorrer uma estrada pelo estado do Pará. A via de acesso terrestre pelo Amapá (Fotografia 3) é trafegável praticamente só por carros tracionados, especialmente no período de inverno. Esse cenário dificulta a mobilização dos membros do colegiado e aumenta os custos das reuniões, as quais são realizadas espaçadamente, o que afeta uma discussão mais efetiva das ações que vem via política territorial.

Fotografia 3 - Vista parcial da via terrestre que interliga Laranjal do Jari a Vitória do Jari.



Fonte: Acervo dos autores (2015).

Com relação às políticas avaliadas constatou-se que todas apresentam profundas fragilidades. Começaremos por avaliar o PROINF. Esse programa objetiva o apoio para a aquisição de equipamentos e a construção de infraestrutura para a produção, beneficiamento, escoamento e comercialização de produtos da agricultura familiar.

Apesar de algumas considerações positivas decorrentes desse programa no território (o que não contempla a muitos e foi raro encontrar boas indicações desse programa), como a realização dos serviços de abertura de alguns ramais para o escoamento da produção, e na preparação de áreas para o plantio, o que substitui o serviço pesado e aumenta a área de produção, ficou evidenciado que a operacionalização do programa tem profundos problemas, que iniciam ainda na formulação dos projetos para captar os recursos.

A manutenção das máquinas, seguida pela burocracia, o rodízio de uso entre os municípios, o desvio de finalidade dos equipamentos e máquinas, a falta de combustível, a inabilitação de operadores e o descumprimento de acordos por parte das prefeituras com o colegiado confi-

garam os principais problemas apontados pelos entrevistados no que se refere ao gerenciamento do PROINF no território, fazendo com que o programa atenda de maneira insuficiente ou não chegue ao agricultor.

A maior dificuldade é a manutenção das máquinas adquiridas nesse programa. Esta deve ser realizada pelas prefeituras, representantes ouvidos na pesquisa afirmam não terem recursos específicos para esse fim, por possuírem pequena arrecadação orçamentária. O problema é ainda maior quando as prefeituras, pelo fato de realizarem a manutenção (incluindo combustível e salário do operador), utilizam as máquinas quase que integralmente no meio urbano, relegando em segundo plano o meio rural.

A falta de manutenção faz com que máquinas relativamente novas fiquem em pouco tempo sucateadas e praticamente inutilizáveis. Para tentar amenizar essa situação o colegiado firmou um acordo com os gestores municipais. Em contrapartida pelos serviços de manutenção, fornecendo combustível e operador, as prefeituras utilizariam 20% do tempo das máquinas no urbano e 80% manteriam no rural. No entanto, o acordo não tem sido cumprido, com as máquinas permanecendo menos de 10% do tempo na agricultura, situação que não tem mudado, mesmo com denúncias aos órgãos competentes.

Para somar a este quadro negativo, os gestores locais têm dificuldades de assumirem as responsabilidades firmadas pelo colegiado junto ao MDA. O uso dos maquinários (caminhão caçamba, retroescavadeira e trator), utilizados em rodízio entre os municípios, não é gerido de forma eficiente no cumprimento de prazos e manutenção. Ainda, o uso inadequado dos equipamentos e máquinas por pessoas inabilitadas para operá-los reduz a vida útil dos mesmos.

Outra questão apontada, que enfraquece a política do PROINF, é a burocracia para liberação de recursos do programa, o que atrasa a aquisição de maquinários e infraestruturas. Além disso, muitos projetos aprovados não se materializam com a compra e entrega, e, em alguns casos, os objetos adquiridos se encontram em desacordo com o solicitado e descrito nos projetos.

No que se refere à política de microcrédito, assim como o programa anterior, esta também apresenta algumas considerações positivas. No entanto, o que prevalece no território Sul do Amapá são os impactos negativos. De acordo com os entrevistados, o que pode ser descrito como positivo é o fato de que o acesso ao microcrédito contribuiu para o fortalecimento da produção de alguns agricultores, que conseguiram investir em suas áreas e comprar equipamentos e ferramentas utilizados na agricultura.

Para eles, o principal problema que caracteriza a política de crédito é a inadimplência por parte de muitos agricultores, seguida pela burocracia (o que acarreta em créditos liberados fora do prazo), deficiência no número ou falta de técnicos para elaborar projetos, desvios no uso dos recursos, deficiência ou falta de acompanhamento e orientação técnica, dificuldades de renegociação de dívidas com o banco e projetos mal elaborados, desconexos com a realidade. Ainda, de acordo com alguns entrevistados, muitos agricultores não acessam o crédito por falta de informações.

Pelo que ficou constatado, uma série de fatores tem contribuído para a inadimplência. Muitos agricultores compram itens de consumo doméstico, como eletrodomésticos e outros, com recursos que deveriam ser empregados nas atividades produtivas. Por conta disso, acabam não conseguindo saldar as dívidas, ficando assim inadimplentes.

Quando muitos buscam renegociar as suas dívidas acabam encontrando resistência por parte bancos, o que os mantém inadimplentes e impedidos de acessar novos créditos. Os que

conseguiram quitar suas dívidas têm receio de realizar novos financiamentos, pela experiência negativa com a política de crédito. Atualmente, são poucos os agricultores que têm empréstimos vigentes no território, alguns realizados por assessoria de técnicos particulares que, segundo relatos, cobram um percentual acima dos 2% admitidos no PRONAF.

Outras políticas avaliadas foram o PAA e o PNAE. Constatou-se que, desde 2013, o PAA não é executado no território. Segundo as informações, a burocracia é o principal motivo para isso, com problemas para o cadastramento via internet em decorrência de mudanças no sistema do programa. O PNAE continua em execução, mas, segundo os agricultores, tem um limite de compra muito abaixo do PAA, com destinação de apenas 30% para a compra local da merenda escolar, o que é pouco por conta do limitado número de escolas e pela restrição de produtos que podem ser comercializados no programa. No caso do município de Laranjal do Jari a percentagem chega 40%. Quando em execução, de acordo com os entrevistados, o PAA estimulou muitos a aumentarem suas produções, uma vez que a venda dos mesmos era garantida.

Um dos problemas para acessar o PAA, assim como o PNAE, decorre da não posse do Documento de Aptidão ao Pronaf – DAP, o qual é imprescindível para o acesso aos programas. No Amapá, esse documento é fornecido pelo órgão público de assistência técnica. Os agricultores das áreas ribeirinhas são os que menos têm acessado esses dois programas. No geral, os entrevistados relataram que o PAA foi um bom programa e que está fazendo falta no território.

Com relação ao programa de ATER constatou-se que é insuficiente. De acordo com os entrevistados, o número de técnicos do Instituto de Desenvolvimento Rural do Amapá – RURAP, órgão público de assistência técnica, existente no território, é insuficiente para atender a grande demanda. Ainda, o instituto se encontra muito limitado com relação à logística e infraestrutura, o que dificulta no atendimento, principalmente, dos agricultores que residem em locais distantes ou de difícil acesso, sendo as áreas ribeirinhas as mais afetadas. De acordo com os entrevistados, o programa de ATER atende menos de 30% do seu público, fato que interfere negativamente para que os agricultores consigam acessar as políticas de microcrédito, PAA e PNAE.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação geral que se tem da política de desenvolvimento territorial no Sul do Amapá, considerando as análises, não é muito animadora. É nítida a fragilidade da política que, mesmo depois de quase 10 anos, está longe de se consolidar. Por mais que o território tenha alcançado o acesso a alguns programas, os avanços ainda são mínimos sendo diversos os desafios que precisam ser superados para que a política territorial assuma novos contornos e de fato comece a avançar.

As características do território (dispersão geográfica, abrangência territorial e dificuldades de acesso, poucos recursos públicos, pobreza rural, entre outros) evidenciam uma série de demandas e necessidades que a população necessita para garantir um nível aceitável de bem-estar. No geral, a partir das entrevistas e análises que foram realizadas, identificou-se que a principal demanda tem sido a necessidade de melhorias para as estradas, não asfaltadas e quase intratáveis no inverno amazônico. Estas são essenciais para o transporte e comercialização dos produtos em cidades próximas, ou mesmo para destinar aos programas de compras pú-

blicas.

No geral, entendemos que a possibilidade de democratização no uso de recursos públicos com decisões colegiadas fez com que, durante algum tempo, houvesse mais atenção com relação ao território. Entretanto, desde o *impititiam* da presidenta Dilma e ascensão de seu vice, Michel Temer, as políticas territoriais têm cada vez mais apresentado comportamento de regressão. Com pautas ortodoxas, o MDA, agora MDSA, perdeu conteúdo significativo nas suas políticas de desenvolvimento territorial, com reduções de recursos e participação popular.

Por fim, vale mencionar que, à época das entrevistas, o colegiado territorial já apresentava interesse pela obtenção de um CNPJ próprio, o que possibilitaria realizar parcerias com o ministério sem a dependência das prefeituras, uma necessidade que se colocava em decorrência de demandas por recursos ministeriais específicos para custeio (manutenção e combustível), assim como por maiores articulações que deveriam ser pensadas com relação às políticas de microcrédito, ATER, PAA e PNAE, uma vez que parte muito significativa da população não tinha acesso a tais políticas.

REFERÊNCIAS

ABRANTES, J. S.. Amapá Produtivo: possibilidades e desafios do desenvolvimento do estado. **T&C Amazônia**, v. ANO VI, p. 83-90, 2008

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Sistemas de informações territoriais**. Brasília: MDA, 2005. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/download.php>>. Acessado em: maio 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Matriz 2008 de ações no território da cidadania Sul do Amapá**. Programa Territórios da Cidadania. Brasília: MDA/SDT, 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Matriz 2009 de ações no território da cidadania Sul do Amapá**. Programa Territórios da Cidadania. Brasília: MDA/SDT, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Matriz 2010 de ações no território da cidadania Sul do Amapá**. Programa Territórios da Cidadania. Brasília: MDA/SDT, 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Matriz 2013 de ações no território da cidadania Sul do Amapá**. Programa Territórios da Cidadania. Brasília: MDA/SDT, 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Matriz 2014 de ações no território da cidadania Sul do Amapá**. Programa Territórios da Cidadania. Brasília: MDA/SDT, 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Matriz 2014 de ações no território da cidadania Sul do Amapá**. Programa Territórios da Cidadania. Brasília: MDA/SDT, 2015.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto de 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras Providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26.2.2008.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 7.639, de 17 de dezembro de 1987. Autoriza a criação de municípios no Território Federal do Amapá,

e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18.12.1987.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, UERJ/IESP, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 431-473, 2011.

Governo do Estado do Amapá. **Lei Estadual nº 0171, de 08/09/1994**. Dispõe sobre a elevação de Vitória do Jari a categoria de município. Amapá, 1994.

Governo Federal. **Lei nº 7.639, de 17/12/1987**. Autoriza a criação de municípios no Território Federal do Amapá, e dá outras providências.

Governo do Estado do Pará. **Lei nº 226, de 28/11/1890**. Sobre a criação do município de Mazagão.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>>. Acessado em: maio 2015.

_____. **Divisão regional do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas**. Brasília: Biblioteca IBGE. 1990. 1: 29. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv2269_1.pdf. Acesso em 06/05/2020.

JARA, C. J. **A sustentabilidade do desenvolvimento local**. Recife - PE: Secretaria de Planejamento do Estado de Pernambuco, 2001.

LEITE, S. P.; WESZ JUNIOR, V. J. Um estudo sobre o financiamento da política de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, SOBER, Brasília, [online], v. 50, n. 4, p. 645-666, 2012.

LOMBA, R. M.; SILVA, I. C. O crédito rural na agricultura familiar no estado do Amapá. **Informe Gepec**, UNIOESTE, Campus Toledo, Cascavel - PR, v. 18, n. 2, p. 20-36. 2014.